PAIX ET SÉCURITÉ : ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE EN 1988 ET RÉACTIONS DU CANADA

Geoffrey Pearson,
Directeur général de l'ICPSI

Janvier 1989

360 rue Albert, bureau 900
Ottawa, Ontario
K1R 7X7

ISBN 0-662-95302-9

PRÉFACE

La loi par laquelle l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a été créé en 1984 stipule que ce dernier "a pour mission d'accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales d'un point de vue canadien, particulièrement en matière de limitation des armements, de désarmement, de défense et de solution des conflits". L'examen annuel des questions relatives à la paix et à la sécurité et des réactions du Canada a pour objet de contribuer aux débats publics et de les encourager, pour favoriser ainsi un accroissement des connaissances et de la compréhension.

Il s'agit ici du deuxième examen annuel du genre; tout comme le premier, il a été rédigé par M. Geoffrey Pearson, Directeur général de l'Institut. Les opinions et conclusions y étant exprimées sont celles de l'auteur.

Introduction

Le débat sur le libre-échange avec les États-Unis a dominé la campagne électorale au Canada en 1988. Cette question, on l'a souvent répété, a conféré à l'élection une importance historique, car les relations que notre pays entretient avec les Américains déterminent foncièrement son caractère et son indépendance en tant que nation; tant les partisans que les détracteurs de l'Accord sur le libre-échange ont défini l'argument en ces termes.

Aucune discussion semblable n'a porté sur nos relations et nos politiques en matière de défense, bien qu'on ait exprimé des inquiétudes au sujet de notre souveraineté et de notre indépendance. Sans doute était-ce parce que chacun des trois partis mettait l'accent sur une politique de défense "autonome", les différences entre eux n'existant alors que sur le plan des moyens et des coûts. Les politiques en ce domaine sont populaires : 75 p. 100 de la population canadienne croient que la nécessité de protéger la souveraineté et le territoire national constitue la meilleure raison à invoquer pour justifier tout accroissement éventuel des forces armées canadiennes, selon un sondage effectué par l'ICPSI à l'été 1988. Le débat sur le libre-échange est axé sur l'idée que celui-ci renforcera (ou affaiblira) la capacité du Canada de soutenir de lui-même la concurrence dans un monde de blocs de partenaires commerciaux. Cependant, tant les détracteurs que les avocats de l'Accord sur le libre-échange semblent convenir qu'en matière de défense, le "continentalisme" menace la souveraineté de notre pays. Dans l'examen qui suit sur l'état de la sécurité internationale en 1988 et sur les réactions du Canada face aux diverses situations, nous examinons cet aspect, entre autres.

Les relations Est-Ouest

Depuis 1949, année où le Traité de l'Atlantique Nord a été signé, la Guerre froide a été la justification première des politiques du Canada (et de certains pays alliés) en matière de sécurité. En 1988, on s'est demandé si cette Guerre froide n'était pas en train de prendre fin, le soleil des politiques gorbatchéviennes réchauffant le climat, tandis qu'à l'Ouest on leur réservait un bon accueil. En fin d'année, toutefois, les négociations sur la réduction des armes nucléaires stratégiques et sur l'élimination des armes chimiques avaient peu progressé, tandis que les pourparlers "sur la stabilité conventionnelle" entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie n'avaient toujours pas commencé. Les espoirs suscités par l'accord sur les FNI en décembre 1987 étaient donc quelque peu prématurés. Malgré tout, le climat politique a continué de s'améliorer, grâce au retrait partiel des troupes soviétiques postées en Afghanistan, à la déclaration par laquelle M. Gorbatchev a annoncé des réductions unilatérales des forces armées soviétiques, à l'obtention d'un consensus sur l'échéancier à respecter pour l'accession de la Namibie à l'indépendance, au retrait des troupes cubaines présentes en Angola, et à des signes attestant que d'autres conflits régionaux allaient peut-être se régler. Les réunions au sommet, et d'autres rencontres à des niveaux inférieurs, se sont multipliées, et il semble qu'il y en aura désormais tous les ans. D'autres chefs occidentaux se sont eux aussi empressés d'organiser des réunions au sommet. Et enfin, le nouveau dégel de la société soviétique (mentionnons ici l'abolition, à toutes fins pratiques, des obstacles à la diffusion d'émissions provenant de l'étranger, à l'émigration et aux visites en dehors du pays) a contribué à convaincre davantage les observateurs occidentaux que des changements importants se

sont effectivement amorcés dans la vie soviétique, figée depuis si longtemps.

On explique souvent la métamorphose qui commence à se produire dans les positions de l'URSS sur la limitation des armements et d'autres aspects de la Guerre froide en évoquant l'unité et la force de l'Occident, et l'on en déduit que les alliés doivent demeurer forts et unis pour rendre ce changement permanent. Il semble bien, cependant, que l'Union soviétique, sans doute motivée par la nécessité d'opérer des réformes chez elle, essaie maintenant de suivre son propre programme, et que cet impératif, et non la dissuasion au sens original du terme, soit le véritable moteur du changement dans les relations Est-Ouest. Quoi qu'il en soit, les membres de l'OTAN seront tentés tout simplement de se féliciter du succès remporté avec les politiques du passé, au lieu de chercher de nouvelles options pour réformer radicalement le contexte des relations Est-Ouest. C'est notamment ce qui pourrait se produire dans le cas des plans visant à produire de nouvelles armes, tant nucléaires que classiques, dont la mise en service suppose de longs échéanciers. Ce ne serait pas la première fois que la technologie annulerait effectivement les progrès accomplis dans les négociations sur la limitation des armements. L'URSS pourrait bien renoncer à s'imposer des contraintes très longtemps chez elle, si ses dirigeants constatent qu'au lieu de leur emboîter le pas, l'Occident cherche à exploiter les résultats du "nouveau courant de pensée".

Face à tous ces événements, le Canada a eu des réactions partagées. Le premier ministre a déclaré en septembre, devant l'Assemblée générale des Nations-Unies, que les progrès accomplis dans le monde sur le chemin de la paix avaient été remarquables et extrêmement encourageants, et il a parlé d'une "nouvelle ère". En revanche, d'autres porte-parole canadiens

ont préféré mettre l'accent sur la nécessité de poursuivre des négociations progressives, que ce soit sur la réduction des armements stratégiques et classiques, ou sur une interdiction complète des essais nucléaires, et ils ont fixé pour ces pourparlers des critères de réussite très élevés. Le mot d'ordre a été "réalisme".

Il existe trois facteurs clefs dont le Canada doit particulièrement tenir compte dans l'élaboration de ses politiques en matière de relations Est-Ouest : l'opinion publique, ses relations avec ses alliés, et ses relations avec l'Union soviétique. Nous aborderons plus loin les changements observés dans l'opinion publique, mais nous pouvons tout de suite mentionner que les sondages révèlent l'existence d'une grande incertitude sur l'attitude la plus indiquée pour le Canada face à l'amélioration récente des relations Est-Ouest. Le gouvernement peut être sûr que la population appuie l'adhésion du Canada à l'OTAN, bien qu'elle soit loin de savoir quel fardeau elle est prête à accepter à cet égard.

En ce qui concerne ses relations avec ses alliés, le Canada n'envisage aucunement de se distancer d'eux sur les grandes questions de doctrine ou de stratégie, sauf si les politiques des États-Unis semblent rompre un consensus, comme, par exemple, dans le cas de l'Initiative de défense stratégique. C'est là une attitude compréhensible. Il y a malgré tout place pour un point de vue canadien. La situation stratégique de notre pays est très différente de celle d'autres alliés; c'est un fait que le Livre blanc sur la défense (1987) s'efforce dans une certaine mesure de reconnaître, mais dans la documentation officielle, il n'existe pas grand-chose sur les négociations concernant les armes stratégiques, qui traduise cette réalité. Comment réagir, par exemple, face à l'impasse où les superpuissances sont enfermées relativement au décompte des missiles de croisière

et à la vérification des accords conclus à ce sujet, ou face au déploiement des missiles mobiles, ou encore aux violations présumées du Traité sur les missiles anti-missiles balistiques (ABM) ? Ce sont là autant de thèmes vivement débattus aux États-Unis, car ils concernent la nature même de la stabilité stratégique et, par conséquent, la menace nucléaire pesant sur l'Amérique du Nord.

Il vaut sans doute mieux laisser le Conseil de l'OTAN discuter en privé des détails de telles questions, mais le grand public s'intéresse de toute évidence aux décisions prises et à leurs conséquences. Ainsi, nos relations avec l'URSS s'améliorent, mais dans quelle mesure dépendent-elles des politiques au sujet desquelles nous ne pouvons apparemment pas grand-chose ? Songeons, par exemple, au cas de l'Arctique. Dans un discours prononcé le 18 octobre 1988 à l'Université Carleton, M. Clark a déclaré qu'il faut se préoccuper de la sécurité de l'Arctique dans le contexte de l'OTAN plutôt que dans une perspective septentrionale, et que le Canada restera fidèle à ses alliés. Raison de plus, si l'on accepte cette thèse, de savoir ce que l'OTAN compte faire au sujet des récentes propositions soviétiques sur la sécurité de l'Arctique. Dans le même discours, M. Clark soulignait que la menace pesant sur la sécurité de l'Occident est globale et qu'une solution globale s'imposait à cet égard. Quel genre de solution ? Le Canada possède-t-il une ligne de conduite au sujet de l'avenir des relations Est-Ouest ?

En créant l'OTAN, on espérait précisément éviter d'avoir à dresser des programmes distincts à cet égard; les ministres de l'Alliance ont d'ailleurs souligné ce point avec vigueur en décembre quand ils ont évoqué les négociations à venir sur la limitation des armes classiques ("... nous dénoncerons quiconque favorisera des arrangements partiels de sécurité ou des plans préconisant la conclusion d'ententes séparées ...").

Pareille attitude a sans doute du sens en Europe, où les forces soviétiques présentent une menace à peu près égale pour les pays alliés et où, pour reprendre les mots du communiqué de décembre, "on ne peut instaurer une paix solide à moins de réaliser des progrès soutenus sur tous les aspects de l'affrontement qui divise l'Europe depuis plus de quarante ans". Il demeure cependant que M. Gorbatchev a amorcé une diplomatie mondiale qui dépasse de loin les frontières européennes et qui, à bien des égards, fait écho aux points de vue traditionnels canadiens concernant la sécurité collective fondée sur les préceptes de la Charte de l'ONU.

Nous avons reconnu, comme le premier ministre l'a affirmé devant l'Assemblée générale des Nations-Unies en septembre, que la sécurité de la planète est menacée tout autant par la pauvreté dans le monde et la dégradation de l'environnement, que par les armements eux-mêmes. Ayant été élu au Conseil de sécurité, le Canada pourra mieux soutenir les structures et l'ordre international, en les présentant comme des composantes clefs de la sécurité mondiale. Voilà des priorités qui contrastent avantageusement avec la rhétorique condamnant la conduite de l'URSS comme étant la source de tout mal et avec la nécessité impérative de recourir à la force armée pour la combattre. L'OTAN a besoin de nouveaux buts et de concepts novateurs qui établiraient un parallèle entre ses intérêts et les spectres menaçant de plus en plus la sécurité, spectres dont l'élimination suppose la coopération et non la concurrence avec l'URSS : songeons à la dette du tiers-monde, aux conflits régionaux, à la prolifération des armes nucléaires, et le reste. Ce sont là autant de nouveaux défis qui intéresseraient vivement le Canada.

Les conflits régionaux

En 1988, un lien évident a existé entre, d'une part, l'amélioration des relations Est-Ouest relativement à la limitation des armements, aux droits de la personne et aux échanges, et, d'autre part, le règlement des conflits régionaux ou la poursuite des négociations les intéressant. Ici encore, la tendance peut être attribuée en partie à l'évolution des politiques soviétiques, bien que d'autres facteurs aient compté pour beaucoup : l'épuisement des belligérants dans le cas du conflit irano-irakien, les pressions exercées par l'Occident sur l'Afrique du Sud, le plan Arias en Amérique centrale. Avec la fin de la guerre du Golfe, le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan et l'interruption quasi complète de l'aide militaire américaine aux contras au Nicaragua et à proximité de ce pays, l'ampleur des affrontements armés dans le tiers-monde a considérablement diminué. Le règlement politique de ces conflits et d'autres encore est cependant loin d'être chose faite, sauf (ce qui est surprenant) en Afrique australe où la patience et la ténacité des diplomates américains, appuyés en cela par l'URSS, ont abouti à un consensus sur des accords concernant l'indépendance de la Namibie. Le Secrétaire général de l'ONU, bénéficiant d'un nouvel empressement des membres permanents du Conseil de sécurité à coopérer, jouera désormais un rôle clef dans le processus de reconstruction.

Cependant, la médiation internationale est encore impuissante dans certains de ces conflits, soit parce que les adversaires ne peuvent s'entendre sur le cadre d'un règlement, soit parce que le conflit est principalement de nature nationale. En 1988, c'est le statut des Palestiniens qui a le plus retenu l'attention, même si bien plus de personnes ont perdu la vie à Sri Lanka, en Éthiopie, au Soudan, en Colombie,

au Salvador, aux Philippines et dans l'État indien du Pendjab. Qui plus est, les exportations d'armes à destination du tiers-monde ont continué de croître en 1987 (25 milliards de dollars US, d'après l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm), et le nombre de pays capables de fabriquer des armes perfectionnées a augmenté lui aussi.

Bien que l'ampleur des conflits dans le monde ait diminué depuis 1987 et que le rôle de la diplomatie multilatérale ait grandi parallèlement, le cours que la conjoncture suivra dans l'avenir est loin d'être clair. Le statut et les droits des minorités dans de nombreux pays, y compris l'URSS, constituent désormais des questions d'importance à l'échelle mondiale. Les gouvernements achètent maintenant des armes aussi bien pour protéger leur régime que pour garder les frontières nationales. Il arrive que des minorités vivent de part et d'autre d'une frontière (les Kurdes offrent un exemple typique), ce qui incite des pays contigus à intervenir dans les affaires l'un de l'autre. Dans certaines régions de l'Amérique latine et d'Afrique, la pauvreté toujours plus présente s'ajoutent aux motifs poussant les minorités à prendre les armes. Cette pauvreté n'est pas près de disparaître si les pays du tiers-monde continuent à rembourser des dettes qui, en 1987, ont entraîné pour eux des pertes de 43 milliards de dollars US.

En pareilles circonstances, les Canadiens et Canadiennes peuvent s'attendre à ce que leurs intérêts soient touchés de diverses manières : plus de réfugiés se tourneront vers le Canada, on demandera à ce dernier de participer à plus d'opérations de maintien de la paix et de fournir plus d'aide humanitaire, et en général, on se préoccupera davantage des aspects de la politique étrangère qui touchent des groupes particuliers de la population canadienne ayant des liens avec des peuples dont l'avenir est en jeu. En 1988, les zones de

conflit qui ont semblé retenir davantage l'attention des Canadiens et Canadiennes ont été l'Amérique centrale, l'Afrique australe et le Moyen-Orient.

L'Amérique centrale

En 1987, on avait espéré que le plan de paix de M. Arias réglerait les difficultés auxquelles les pays intéressés s'étaient heurtés plus tôt dans leurs efforts pour trouver des solutions diplomatiques grâce au processus de Contadora. Ces espoirs se sont éteints en 1988, en dépit des réunions directes qui se sont tenues en juin entre les deux camps au Nicaragua. Une rencontre au sommet qui devait rassembler les dirigeants centraméricains en novembre a été reportée à 1989. Les combats se sont poursuivis au Salvador et au Nicaragua, mais sporadiquement dans ce dernier cas. En octobre, le Honduras a demandé aux Nations-Unies d'envoyer une force de maintien de la paix patrouiller ses frontières, et il a mentionné que le Canada pourrait en faire partie. En décembre, les cinq ministres des Affaires étrangères ont adressé à ce sujet une lettre au Secrétaire général de l'ONU. Il n'était cependant pas clair comment une telle force opérerait sans qu'il existe, à tout le moins, un accord de cessez-le-feu entre les adversaires.

Les organismes non gouvernementaux, conscients de l'afflux constant de réfugiés (environ 27 000 sont venus d'Amérique centrale depuis 1983) et poursuivant des programmes importants d'aide dans la région, ont pressé le gouvernement d'intervenir avec plus de vigueur dans le processus de paix en offrant de participer aux opérations de maintien de la paix, en protégeant les droits de la personne, en fournissant une aide accrue au développement, et en ouvrant des missions diplomatiques au Salvador, au Nicaragua et au Honduras. Un

comité parlementaire spécial a appuyé des recommandations en ce sens en juillet.

Le gouvernement a accepté de consacrer 100 millions de dollars de plus à l'aide au développement au cours des cinq prochaines années et d'ouvrir des bureaux de l'Agence canadienne de développement international (et non des ambassades) dans les pays mentionnés. Il a réitéré les garanties fournies antérieurement, à savoir qu'il accueillerait favorablement les demandes portant sur la participation du Canada à "l'élaboration de mécanismes valables de maintien de la paix" (J. Clark, 26 septembre), et il a ajouté que, si on le lui demandait, il consentirait à prodiguer des conseils en ce qui concerne les droits de la personne. Ces questions ont à peine été mentionnées pendant la campagne électorale, cependant, et avec la fin du reaganisme aux États-Unis, il se pourrait que l'intérêt du public diminue à ce sujet. Cet intérêt renaîtra certainement si la situation se détériore de nouveau dans la région et si les risques d'une intervention américaine grandissent. D'un autre côté, un règlement politique pourrait entraîner l'affectation d'observateurs militaires canadiens dans la région, ce qui susciterait d'autres angoisses au sujet des rôles et des capacités de notre pays. Mais vu le souci que ce dernier a de prévenir les affrontements entre les États-Unis et ses plus proches voisins, il serait normal qu'il accepte de jouer un rôle là-bas.

L'Afrique australe

L'année s'est terminée avec un accord sur l'accession de la Namibie à l'indépendance d'ici 1990 et sur l'adoption d'un calendrier pour le retrait des troupes cubaines présentes en Angola, ce qui a consacré les efforts des Américains qui, avec l'encouragement de l'URSS, avaient toujours insisté pour lier entre eux ces deux aspects de la conjoncture. Il reste encore

à régler la situation intérieure en Angola, mais désormais, la solution ne peut plus être loin. En outre, l'Afrique du Sud a fait des ouvertures diplomatiques à certains États africains et elle a semblé relâcher la pression qu'elle exerçait sur le Mozambique et l'Angola. En revanche, la situation des Noirs d'Afrique du Sud n'a pas paru s'améliorer beaucoup. Le gouvernement a pris de nouvelles mesures pour réprimer l'opposition et museler la presse, tandis que la violence a continué de sévir sporadiquement.

Il y a un an, la perspective d'une évolution positive du climat entre l'Afrique du Sud et ses voisins était sombre, en dépit des pressions américaines. L'influence que l'URSS a exercée sur l'Angola et Cuba a sans doute grandement favorisé la conclusion d'une entente, ce qui a par ailleurs amené Pretoria à réévaluer le danger qu'une Namibie indépendante présentait pour sa sécurité. Il est difficile de savoir exactement à quel point les sanctions ont compté dans cette réévaluation. Le Comité des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth a signalé en août, à sa réunion de Toronto, que les sanctions commerciales avaient une incidence sensible sur l'Afrique du Sud, mais il n'a pas expliqué comment. Un rapport soumis aux ministres révélait que l'absence de nouveaux investissements étrangers avait des conséquences plus marquées, mais il n'est pas facile non plus de discerner la mesure où cela a influé sur l'évolution politique, laquelle a été minime. Les ministres ont notamment conclu, à la fin de leur réunion, qu'il fallait persuader des pays n'appartenant pas au Commonwealth (le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, en particulier) d'emboîter le pas à ce dernier en matière de sanctions, et ce seul fait atteste peut-être que, faute d'un consensus mondial, les sanctions économiques auront sans doute peu d'effet sur les politiques sud-africaines. Et même si l'on en imposait, il faudrait aussi mettre des mécanismes en place pour les faire respecter (le Conseil de sécurité a, en

1977, imposé un embargo obligatoire sur les armes, mais cette interdiction a été violée très facilement).

Le gouvernement canadien est sensible à ces dures réalités. M. Clark a déclaré à la Chambre des communes, en mars, que, comme les échanges commerciaux du Canada avec l'Afrique du Sud représentent moins de 1 p. 100 du commerce total de ce pays, notre action sera plus efficace si elle est menée de concert avec celles d'autres pays dont l'influence économique est plus grande, ou si elle incite de tels pays à intervenir. À l'exception des États-Unis, les autres grands partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud n'ont pas agi en ce sens. Malgré tout, le Canada a annoncé plusieurs autres mesures en septembre pour renforcer les sanctions, ainsi qu'un nouveau programme d'aide aux organismes sud-africains luttant contre l'apartheid. La présence de ces derniers, a expliqué M. Clark, constitue un des principaux motifs pour lesquels il faut entretenir des relations diplomatiques avec l'Afrique du Sud; sans ces relations, il serait difficile, et sans doute impossible, de distribuer à ces organismes les quelque 8 millions de dollars que le Canada leur réserve chaque année. "Tant que nous penserons jouer un rôle efficace, nous serons là." (J. Clark, 16 août).

Les deux partis d'opposition et 41 p. 100 de la population (selon un sondage mené en août) sont en faveur de sanctions plus rigoureuses. Cette question concerne peu d'intérêts nationaux importants, voire aucun, vu la quasi-inexistence des programmes d'aide et des rapports commerciaux liant Ottawa et Pretoria. C'est pourquoi le gouvernement est relativement libre d'appliquer des sanctions s'il juge que d'autres interventions sont nécessaires. Il est par ailleurs résolu à agir en ce sens si la situation en Afrique du Sud ne s'améliore pas. Cependant, le Canada est maintenant membre du Conseil de sécurité de l'ONU, ce qui ne lui simplifiera pas la

tâche. Le Conseil aura un grand rôle à jouer dans l'application de l'accord sur l'accession de la Namibie à l'indépendance; or, c'est là un travail qui supposera la coopération de Pretoria et auquel on a demandé au Canada de prendre part.

Le Moyen-Orient

La violence dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, territoires occupés par Israël, a inquiété l'ensemble de la collectivité internationale en 1988. Voilà qui était nouveau. Jusque-là, le monde s'était principalement préoccupé des relations d'Israël avec ses voisins du Nord, et en particulier avec le Liban. Ces relations sont demeurées tendues, mais l'accès d'animosité chez les Palestiniens a rappelé à la collectivité internationale qu'au Moyen-Orient, les relations entre Israéliens et Palestiniens sont au coeur du conflit.

Le soulèvement dans les territoires a commencé le 9 décembre 1987 et, au cours de l'année qui a suivi, il a causé la mort de plus de 300 personnes. Aux Nations-Unies et ailleurs, on a condamné les dures mesures (dont la déportation) auxquelles Israël avait recours pour mâter la rébellion, et à l'étranger, les collectivités juives étaient rongées par l'incertitude et divisées. Les démarches diplomatiques entreprises, sous la gouverne des États-Unis, pour trouver un terrain d'entente entre Israël et ses voisins, ont échoué, et les résultats des élections tenues en Israël en novembre n'ont aucunement contribué à améliorer les choses. En revanche, la décision prise par la Jordanie en juillet de rompre ses liens avec la Cisjordanie et d'en confier la responsabilité à l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) a poussé le Conseil national palestinien à proclamer le 15 novembre la création d'un État palestinien indépendant, qu'environ soixante-dix pays ont depuis reconnu. En décembre, l'OLP a accepté les conditions établies pour l'ouverture d'entretiens

directs avec les États-Unis, y compris la reconnaissance du droit d'Israël à exister et la renonciation au terrorisme. Les deux camps ont déclaré que la première ronde de négociations avait été utile. En décembre également, l'Assemblée générale des Nations-Unies a adopté, par 138 voix contre 2, une résolution sur la convocation d'une conférence internationale de paix à laquelle participeraient l'OLP, les autres parties au conflit et les membres permanents du Conseil de sécurité. Vu que les deux voix dissidentes étaient celles des États-Unis et d'Israël, la résolution demeurera probablement lettre morte.

Le Canada a accueilli ces divers événements avec circonspection. M. Clark a applaudi à l'ouverture de pourparlers directs entre les États-Unis et l'OLP, mais il n'a rien dit qui pût porter à croire que le Canada emprunterait la même voie. Le Canada s'est abstenu de voter sur les résolutions de l'ONU concernant une conférence de paix, et à un moment donné, il s'est retrouvé seul avec le Costa Rica dans cette situation. Cette réticence était curieuse. Certes, rien d'apparent n'obligeait le Canada à essayer de donner le ton dans cette affaire, mais il n'était pas clair non plus pourquoi il lui fallait faire cavalier seul, par rapport à la grande majorité des membres de l'ONU qui favorisaient la convocation d'une conférence de paix. Le Canada entretient de bonnes relations avec Israël, et son influence là-bas, bien qu'elle ne soit pas décisive, pourrait compter. Israël est sensible aux critiques émanant de l'Ouest, y compris à celles que M. Clark a courageusement formulées dans un discours prononcé en mars sur la façon dont les autorités israéliennes traitaient les Palestiniens. Il est donc à espérer que les amis d'Israël, y compris le Canada, l'exhorteront à réagir favorablement aux mesures que l'OLP a commencé de prendre.

Ailleurs dans la région, la fin de la guerre irano-irakienne et l'avènement de ce qui semble être un nouveau réalisme dans la politique étrangère de l'Iran ont contribué à freiner l'accroissement des arsenaux dans le Golfe et en Arabie saoudite, à réduire la présence des intervenants de l'extérieur, et à affaiblir les forces extrémistes. Au Liban, cependant, l'impasse a persisté, et les risques d'anarchie demeurent. Il n'y a aucun observateur canadien dans ce pays, mais des militaires canadiens font maintenant partie des contingents onusiens déployés le long de la frontière irano-irakienne et ils poursuivent ainsi une honorable tradition.

La limitation des armements et la défense

L'évolution rapide des politiques soviétiques relatives à la limitation des armements et au désarmement a atteint un point culminant à la fin de l'année, quand l'URSS a décidé de réduire d'environ 10 p. 100 l'ensemble de ses forces armées et de retirer d'Europe six divisions de chars. Pareilles mesures sont de bon augure pour les pourparlers devant bientôt commencer sur les forces classiques en Europe. Après la ratification du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) au printemps, d'autres gestes des Soviétiques ont confirmé leur volonté de se conformer à de rigoureux régimes de vérification. En fait, la question de la vérification est désormais plutôt technique que politique, et les efforts du Canada dans ce domaine ont aidé à aplanir davantage les difficultés. Comme nous l'avons dit plus haut, cependant, il reste beaucoup à faire. Le monde est encore bien loin d'un accord sur l'interdiction complète des essais nucléaires, et à l'ONU, on ne s'entend toujours pas sur les moyens à prendre pour limiter les armements nucléaires. La militarisation de l'espace se poursuit. À cause de cette impasse, les principaux pays non alignés ne sont pas disposés à accepter des restrictions sur les plans de la production ou

des transferts d'armements classiques. Les participants à la Troisième Session extraordinaire des Nations-Unies sur le désarmement (UNSSOD III) n'ont pas réussi, en juin, à s'entendre sur le libellé d'un document final.

Les pays occidentaux, y compris le Canada, devront réexaminer leur politique de défense à la lumière du "nouveau courant de pensée" soviétique. Dans son Livre blanc sur la défense, publié en 1987, le gouvernement s'est fixé des objectifs ambitieux exigeant à long terme une croissance annuelle réelle du budget de défense d'au moins 2 p. 100. Bien que ces objectifs n'aient pas fait l'objet d'un débat poussé pendant la campagne électorale, il est loin d'être certain que le pays pourra assumer les dépenses qu'ils supposent, vu les autres priorités nationales que la campagne a effectivement mises en évidence, par ailleurs. De plus, vu la pauvreté et les bouleversements affligeant une bonne partie de la planète, le Canada sera inévitablement appelé à partager davantage ses richesses. Dans ces circonstances et en l'absence des tensions Est-Ouest ayant caractérisé les premières années du gouvernement Reagan, les décideurs soucieux de réduire le déficit budgétaire se pencheront certainement de plus près sur les véritables besoins du Canada en matière de défense. Ils recevront en cela l'appui de ceux qui mettent en doute l'analyse faite dans le Livre blanc sur la menace pesant sur la sécurité canadienne, analyse qui a été effectuée avant qu'on ait pu mesurer convenablement les conséquences des nouvelles politiques de M. Gorbatchev.

Maintenir des forces crédibles en Europe, tout en se préparant à assumer davantage la responsabilité que représente la défense de son territoire, voilà le dilemme dans lequel le Canada se trouve enfermé. Si l'on s'en tient aux normes de l'OTAN, le Canada a les moyens de faire les deux. Des coûts équivalant à environ 3 p. 100 ou plus du Produit national brut

(PNB) sont normaux dans l'Alliance; or, ils sont nettement inférieurs à ce niveau au Canada. Les normes de l'OTAN pourraient changer, cependant, si les pays alliés profitent des occasions attrayantes que leur offre M. Gorbatchev de réduire les armements classiques (les États-Unis, par exemple, envisagent de diminuer le taux réel de croissance de leurs budgets militaires). Pour le Canada, les besoins en matière de défense maritime, que celle-ci ait pour objet la souveraineté ou la sécurité, ont pris la priorité, et l'on peut difficilement sacrifier les programmes visant à y répondre. À mesure que ces besoins grandiront, on remettra certainement en question la nécessité de rééquiper tôt les Forces canadiennes stationnées en Europe. Les coûts sur ce plan sont élevés et les fins, moins convaincantes, vu l'évolution des politiques soviétiques et le développement de la coopération européenne au chapitre de la défense.

Le rééquipement de la marine est un objectif à plus long terme, et à court terme, le programme des sous-marins coûtera moins cher. Mais ce dernier suscite lui aussi des questions sur les priorités de l'OTAN et le partage du fardeau au sein de cette dernière. L'acquisition de dix à douze sous-marins représente-t-elle une contribution appropriée aux efforts de l'Alliance ? Ne vaudrait-il pas mieux négocier avec le Pacte de Varsovie des ententes pour restreindre les mouvements des sous-marins, à condition que cela fût possible ? De toute manière, quel est le point de vue de l'OTAN sur la question ?

Si l'on peut persuader la population canadienne que des menaces réelles, et non hypothétiques justifient le coût de la défense, elle acceptera d'assumer le fardeau. C'est ce qui s'est passé pendant les deux premières décennies de la Guerre froide, quand, pour dissuader l'adversaire de déclencher une guerre nucléaire, il fallait toujours être prêt à livrer bataille. Le bien-fondé de cette thèse a commencé à pâlir dans

la troisième décennie, mais il a repris de la vigueur dans la première moitié des années 1980. L'opinion est maintenant plus souple (voir l'analyse donnée plus loin), et, avec le déclin des tensions de la Guerre froide, tous les partis s'intéressent maintenant davantage à la "protection de la souveraineté" comme étant un des rôles des forces armées canadiennes. Protéger le Grand Nord canadien contre ce qui menace son environnement naturel et humain représente une cause que la majorité des Canadiens et Canadiennes appuient. L'accroissement de la présence militaire canadienne (et du nombre de sous-marins, notamment) dans cette région serait sans doute utile à cet égard, mais on n'est pas près de s'entendre sur la nature et l'envergure des moyens militaires à employer, ni sur les budgets à y consacrer. Comme nous le disions l'an dernier, à la fin de notre examen annuel, "le Canada doit adopter une perspective plus vaste à l'égard de ses territoires septentrionaux, perspective qui doit comprendre une coopération avec les autres États circumpolaires et mettre en lumière sa vision d'un Arctique où la paix règne".

L'opinion publique

Le sondage d'opinion mené par l'ICPSI en 1988 a confirmé les tendances décelées en 1987. En ce qui concerne les relations Est-Ouest, la population canadienne ne perçoit plus l'URSS comme étant une menace militaire aussi grande, et elle doute autant des politiques des États-Unis que de celles de l'Union soviétique. À ses yeux, la course aux armements et le risque qu'un conflit régional entraîne une guerre nucléaire représentent la pire menace. Fait un peu surprenant, l'accord sur les FNI et la perspective d'une réduction de 50 p. 100 des armes nucléaires, grâce aux négociations START, n'ont pas vraiment rasséréné les Canadiens et Canadiennes au sujet de la guerre nucléaire : ils craignent toujours beaucoup qu'un

conflit nucléaire soit déclenché par inadvertance, et la prolifération des engins nucléaires les préoccupent encore énormément.

La grande majorité de la population canadienne croit que le pays doit continuer d'adhérer à l'OTAN; cependant, moins du tiers sanctionne un des principes fondamentaux de la doctrine de l'Alliance, à savoir qu'elle devrait recourir la première aux armes nucléaires si elle commençait à perdre une guerre classique en Europe.

La plupart des Canadiens et Canadiennes s'opposent à toute modification sensible de l'effort militaire du pays : ils veulent conserver des budgets à peu près identiques, tout en soulignant que le Canada doit tout de même être perçu comme faisant sa part au sein de l'OTAN. Toutefois, ils voient maintenant la protection de la souveraineté et du territoire nationaux comme étant le meilleur motif de l'accroissement des budgets de défense. Soixante Canadiens et Canadiennes sur cent sont opposés à l'augmentation des dépenses sur le plan militaire; quand on leur a demandé s'il y aurait lieu d'accroître les impôts aux fins de la défense, 85 p. 100 ont dit non.

L'acquisition envisagée de dix à douze sous-marins à propulsion nucléaire est l'aspect qui, en matière de défense, a le plus retenu l'attention du public en 1988. L'opinion était partagée. À la question de savoir s'ils appuyaient pareil plan, 55 p. 100 des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative, mais quand on a précisé ce que la réalisation de ce plan pourrait coûter, le pourcentage est tombé à 40 et même en deçà.

Conclusions

Les relations Est-Ouest ont continué à s'améliorer en 1988, grâce surtout aux actes et aux propos de l'URSS. Il n'y a maintenant pas à douter que, quelle qu'en soit l'explication, la "nouvelle pensée" soviétique en matière de politique étrangère est authentique. Quant à savoir si cette nouvelle attitude persistera, cela dépendra, tout au moins en partie, de la volonté de l'Occident de réagir positivement dans les domaines d'intérêt commun - la limitation des armements, en particulier.

D'autres facteurs ont favorisé le réchauffement des relations. Le prix de la guerre a aidé à persuader l'Iran, l'Afrique du Sud, le Nicaragua, le Vietnam et l'URSS à chercher à régler les conflits auxquels ils étaient parties. Le fardeau de la dette extérieure et la pauvreté sévissant dans de nombreux pays ont mis en lumière la nécessité de gérer les relations Nord-Sud dans un cadre mondial, et, face aux menaces pesant sur l'environnement naturel, les États ont compris davantage les bienfaits de la coopération internationale. D'un autre côté cependant, les nouvelles pressions issues de la conjoncture ont gravement compromis la capacité de nombreux pays de garantir les droits fondamentaux de leurs citoyens. Si la paix dépend de la justice et de l'ordre, alors elle était très loin de paraître plus proche en 1988.

Comme nous l'avons signalé plus haut, le Canada a réagi au "nouveau courant de pensée" de M. Gorbatchev de façon positive mais prudente. Aux Nations-Unies, notre pays a appuyé les politiques traditionnelles de l'OTAN sur le désarmement, bien que certains membres de l'Alliance se fussent désistés. Au Canada, cependant, l'opinion penchait en partie en faveur de politiques de défense moins axées sur les

alliés, notamment sur les États-Unis. À la fin de l'année, on n'avait pas encore établi ce que de telles politiques coûteraient (elles supposeraient un accroissement des budgets de défense si le Canada voulait respecter ses engagements actuels pris envers l'OTAN) ni ce à quoi il faudrait renoncer pour les mettre en oeuvre. Si la détente s'affirme comme étant la norme plutôt que l'exception dans les relations Est-Ouest, les dilemmes de ce genre deviendront certes de plus en plus difficiles à résoudre. Redéfinir la place du Canada dans l'Alliance aux yeux d'un public réceptif, sans exagérer les mérites de la souveraineté nationale, constituera une tâche importante en 1989.

Il est vrai depuis longtemps, effectivement, que l'identité canadienne s'exprime le mieux quand le pays fait valoir la nécessité de recourir à la coopération internationale pour faire face à ce qui menace la sécurité et l'ordre mondiaux. Ainsi, en 1988, le Canada a une fois de plus montré la voie au Commonwealth en réclamant une action internationale contre l'apartheid, et il a vite répondu à l'appel de l'ONU qui demandait des forces de maintien de la paix dans le sud-ouest de l'Asie. L'élection facile du Canada au Conseil de sécurité pour une période de deux ans a consacré ces gestes d'internationalisme constructif (qu'on a cessé de dénigrer en les qualifiant de "bonnes intentions"), mais elle signifie aussi que d'autres États attendent du Canada non seulement qu'il "assume la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales", pour reprendre les mots de la Charte des Nations-Unies, mais aussi qu'il joue un rôle clef dans cette entreprise. Le sens des responsabilités du Canada sera mis à rude épreuve au Moyen-Orient, en Afrique australe et peut-être aussi en Amérique centrale, mais notre pays aura aussi par le fait même une occasion unique de renforcer l'autorité des Nations-Unies et de faire respecter encore davantage sa diplomatie.

Les Canadiens et Canadiennes ont compris depuis 1945 qu'ils ne peuvent préserver leur sécurité dans l'isolement, et ils en sont venus à établir une correspondance entre la notion de "sécurité" et la capacité militaire d'une alliance de riposter ou de dissuader un adversaire d'attaquer. La notion de dissuasion militaire ne disparaîtra pas du jour au lendemain, mais le Canada est bien placé pour faire valoir que, dans l'avenir, ce seront plus vraisemblablement des mesures de coopération adoptées pour faire face aux problèmes mondiaux qui seront gages de sécurité.